

我国国家级公共组织体系构成初探

作者：西安政治学院 刘国靖

[摘要]本文阐明了我国国家级公共组织体系构成的设计依据与设计原则,在对我国国家级公共组织体系的公务活动进行总体界定与分类的基础上,将我国国家级公共组织体系划分为国家级经济、社会、文化、政治等各领域的发展组织体系,国家级公共组织支撑保障组织体系以及国家级公共组织监督组织体系三大基本组织体系,并对这三大基本组织体系的组织构成进行了初步的探讨,以期为我国公共组织领域压缩组织规模、推行全面预算管理、削减编制职数、充分发挥公共职能和提高运行效率产生积极作用。

[关键词] 改革开放; 公务活动; 公共组织体系; 组织体系构成

公共组织体系就是由代表公众利益并由公众认可、依照民意和法定程序履行公共权力和义务、靠财政供养而维持运转的统一整体。公务活动则是由公共组织承办的、旨在满足公众利益需要、有效履行公共权力和义务,并实现公共组织良性运转的各类有组织的活动。

改革开放以来,社会各界对中国特色社会主义理论和道路进行了广泛而深入的探索,在有关我国公共管理和公共服务的理论与政策以及我国经济、政治、文化、社会等领域体制改革方面的研究成果大量涌现,为我国各项事业的健康发展以及改革开放的工作实务产生了积极而深远的影响。我国公共领域组织体系的构建形式、运作模式以及运作效率已成为社会各界普遍关注的热点和焦点问题。

在我国公共管理和公共服务的理论与政策以及我国经济、政治、文化、社会等领域体制改革实务的研究成果中,有关我国整个公共组织体系的组织构成表现出职能划分过细过窄,专业门类繁多,层级过多的问题,职能设置交叉重叠的现象较为普遍,相当一部分职能部门工作范围的综合性与复合性程度不够,对公务活动跨职能部门的一体化联合与协调较为困难,公共政策制订与出台的公共性体现不够突出,限制了我国公共组织体系公共职能的充分发挥和公共组织体系运作效率的进一步提高。因此,需要在该领域组织专门力量进行系统化的深入研究,以期对我国公共领域的改革事业有所裨益。

一、我国国家级公共组织体系构成的设计依据与设计原则

国家级公共组织体系构成是一个国家政体和国体的重要体现,也是一个国家的国家治理模式以及各项公共事业发展管理与服务组织体系的顶层性设计成果,更是一个国家各级地方公共组织体系构成设计的基础和前提。

1、设计依据

我国公共组织体系构成的设计依据,在理论上应主要有系统论、对策论、控制论、信息论、博弈论、协同论、耗散结构论,并应吸收借鉴生态学、管理学、政治学、社会学、经济学中有关生态理论、政府理论、公共政策理论、国家经营理论以及组织理论等方面的研究成果。在实践上则主要应依据我国的文化传统、历史沿革、国体与政体、经济社会政治文化发展状况以及国际上其它相关国家具体公共组织体系的构建和运转实务。而根据现代组织理论与实践的发展成果,对我国公共领域公务活动的界定与分类,应当是我国公共组织体系构成设计的前提。

2、设计原则

根据我国公共组织体系构成的设计依据,我国公共组织体系构成的设计原则,应主要有

因事设职（设岗）原则、发展性原则、稳定性原则、效率性原则以及收支分立原则。

因事设职（设岗）原则主要源于彼德·F·德鲁克“战略决定组织、组织决定人事”的组织原则，这是公共组织体系避免机构臃肿、人浮于事、官僚主义和效率低下的根本性原则，我国公共组织体系的构成应根据我国国家发展战略以及经济、政治、社会和文化等领域总体布局的调整而做出相应的调整。

发展性原则主要体现为公共组织体系的构成有利于公共组织的良性运转，对国家经济、社会、政治、文化等各项事业的发展具有积极的引导和推动作用，能够对社会生产力的发展、综合国力的提升以及社会福利水平的提高提供强大的支撑和动力。

稳定性原则主要体现为公共组织体系的构成有利于国家的稳定和各类矛盾的有效疏导，能够发挥公共组织“社会均衡器”的作用，对经济社会的全面协调可持续发展起到有力的安全保障作用。

效率性原则主要体现为公共组织体系的构成有利于在全社会建立顺畅的资源流动机制，实现节约发展、协调发展和环境友好型发展，使公共组织体系能够高效率地履行职责义务。公共组织在满足公共利益需要的同时，尽可能少的占用和消耗各类资源，具体表现为在单位时间和单位消耗下，具有可以通过公众满意度来测评的尽可能高的公共组织绩效。

收支分立原则主要体现为公共组织体系的收入系统与支出系统相对分离，以防止公权私（滥）用，有利于提高公共资源的运转效率，更好的服务于公共利益，充分体现公共财政的公共职能。

二、我国国家级公共组织体系公务活动的界定与分类

要对我国国家级公共组织体系的构成进行有效设计，必须要在国家发展战略方针和经济、社会、文化与政治等领域总体布局的框架下，对我国国家级公共领域内的各类公务活动进行重新梳理，在整体上把握我国公共组织体系所必须的公务活动，并对其进行系统的界定和分类。这相当于对公共领域进行工作分析和归类，这是我国国家级公共组织体系构成设计的前提性和基础性工作。我国国家级公共组织体系的公务活动可以按照所属领域进行系统化的界定与分类。

根据我国国情、政体及国体，按照公共活动的所属领域，我国国家级公共组织体系的公务活动可分为党务活动、法务活动、政务活动、国防与军事活动、社（政）团活动以及监督活动等六大类。具体如下：

1、党务活动

主要包括中国共产党在内的各党派党务研究、发展建设规划、会议筹办、宣传教育、纪检监察、检查评估、外联工作、考察调研、统战工作、组织人事活动、内务活动等。

2、法务活动

主要包括法务研究、立法活动、司法活动、发展建设规划、会议筹办、检查评估、外联工作、考察调研、检查评估、执法监察、宣传教育、人事活动、内务活动等。

3、政务活动

主要包括政务研究、发展建设规划、财政收支、社会管理、经济调节、市场监管、公共服务、外联工作、考察调研、检查评估、宣传教育、人事活动、国家外交、内务活动等。其中社会管理活动包含治安、卫生、食品、质量、资源、医药等领域的管理活动，公共服务管理活动包含政策制订、专项治理整顿、生态环境保护、基础设施建设以及科技、教育、文化、卫生、体育、安全、社保、水文、气象、统计、档案、史志、统计、老龄、慈善、残疾人、妇女儿童、红十字等社会事业发展活动。

4、国防与军事活动

主要包括国防动员、国防与军队建设发展规划、军事教育训练、战事活动以及军事组织内部各项活动等。

5、社（政）团活动

主要包括需要国家财政支持、资助或补贴的各类社会（政治）团体活动以及民间社团集会、庆典、仪式活动、内务活动等。

6、监督活动

主要包括国家级的各类考试、评价、认定、考核、稽查、监察、检查、审计以及内务活动等。

三、我国国家级公共组织体系构成探讨

根据我国国家级公共组织体系构成的设计依据与设计原则，以及我国国家级公共组织体系公务活动的界定与分类，为实现我国公共组织体系决策权、执行权和监督权相互制约与相互协调的良性运行机制，我国国家级公共组织体系构成可分为三大基本组织体系以及各基本组织体系中的组织构成两个部分。

1、我国国家级公共组织体系构成的三大基本组织体系设置

我国国家级公共组织体系构成应主要设定为三大基本组织体系，第一个基本组织体系为国家级经济、社会、文化、政治等各领域的发展组织体系，第二个基本组织体系为国家级公共组织支撑保障组织体系，第三个基本组织体系为国家级公共组织监督组织体系，在每一个基本组织体系内部又同样分为发展、支撑保障和内部监督三个部分，它们要相对分立，不能交叉混淆，以形成稳定、开放、高效的公共体系运行机制、保障机制、监督评价机制以及激励机制。如下图所示。

我国国家级公共组织体系构成的三大体系设置示意图

2、我国国家级公共组织体系三大基本组织体系的组织构成

（1）我国国家级发展组织体系的组织构成。我国国家级发展组织体系应主要由政务系统、法务系统、国防系统和社（政）团系统构成。

我国国家级政务系统组织体系构成示意图

政务系统主要包括发展规划部门、公共收入部门、经济活动监管部门、公共资源监管部门、公共资产监管部门、安全生产监管部门、公共安全管理部、公共事业发展部门、社保部门、集中招标部门、财政部门、外交部门、内部培训部门、内务部门、专家委员会及内部审计纪检监察部门等 16 个部门。国家级政务系统即相当于当前国务院组织的发展与深化。

其中发展规划部门负责国家整个经济、社会、政治、文化以及生态环境各个领域的全局性发展规划编制（含预算）和经济社会运行状态调节工作，可暂定名为国家发展改革规划委员会，是当前发改委职能的丰富和发展；公共收入部门负责依法办理税收、规费收取、国有资产投资权益所得以及接受各类捐赠事宜，可暂定名为国家收入管理部，是当前国家税务总局组织的丰富和发展；公共事业发展部门主要负责国家城乡公共基础设施建设、科技、教育、文化、公共卫生、体育、水文、气象、统计、档案、史志等方面的管理工作，可暂定名国家公共事业发展部；社保部门主要负责全国性的就业、健康、失业、公共医疗、养老、救济、福利、老龄、慈善、残疾人、妇女儿童、红十字等方面的实施管理工作，可暂定名国家劳动与社会保障部；集中招标部门主要负责国家公共事业发展领域及社保领域公共采办信息分析，公共事业发展领域及社保领域对工程、货物及劳务的集中采办招标工作，可暂定名国家招标中心；经济活动监管部门主要负责依法对国内经济、社会、文化以及政治领域各类活动合法性与合规性的监管，主要包括市场、价格、工商、质量、交易、食品、药品、进出口、海关、动植物检疫、新闻、出版以及重点行业等领域的监管工作，可暂定名为国家经济活动

监管部；公共资源监管部门主要负责国家国土（海洋）资源、生态环境等领域的监管工作，可暂定名国家环境与公共资源监管部；公共资产监管部门主要负责国家国有行政、国有事业和国有企业资产的监管工作，可暂定名为国家公共资产监管部；安全生产监管部门主要负责国家一、二、三次产业各个领域生产经营活动的安全信息分析及安全监管工作，可暂定名国家安全生产监管部；公共安全管理部即为当前的国家公安部；公共财政部门依法在国家全局性发展规划布局下，根据预算对公共组织帐户和公共财政开支进行管理，即为国家财政部；外交部门主要负责国际政治、社会、军事、文化、科技、教育等各方面的信息收集，国际交流与合作、国际关系协调以及相关外事活动办理工作，即为当前的国家外交部；内部培训部门主要负责政务系统公职人员的教育培训工作，暂定名教育培训中心；内务部门主要负责政务系统运转的内部信息、行政、人事、财会、办公服务与后勤保障工作，并负责政务系统的信息化平台建设，暂定名办公厅；专家委员会是从由德才兼备、知识渊博、经验丰富的社会各界专业人才组成的国家级专家库中随即抽取并采取公民选举方式而产生的政务系统决策咨询组织。内部审计纪检监察部门主要负责对政务系统内部各个职能部门和主要职员的工作职责履行情况进行监督与评价，可暂定名为内控合规局。

我国国家级法务系统组织体系构成示意图 我国国家级社（政）团系统组织体系构成示意图

法务系统主要包括发展规划部门、立法部门、司法部门、最高法院、最高检察院、内部培训部门、内务部门、专家委员会和内部审计纪检监察部门 9 个部门。其中发展规划部门负责法务系统的发展规划编制（含预算）和法务系统运行状态调节工作，暂定名为发展规划局；内务部门主要负责法务系统运转的内部信息、行政、人事、财会、办公服务与后勤保障工作，并负责法务系统的信息化平台建设，暂定名为办公厅。国家级法务系统可暂定名为国家法务委员会，9 个部门分别暂定名为发展规划局、立法局、司法局、最高法院、最高检察院、教育培训中心、办公厅、专家委员会、内控合规局。

社（政）团系统主要包括发展规划部门、各社会（政治）团体委员会（若干）、内部培训部门、内务部门、专家委员会、内部审计纪检监察部门等部门。其中发展规划部门负责社（政）团系统的发展规划编制（含预算）和社（政）团系统运行状态调节工作，暂定名为发展规划局；内务部门主要负责社（政）团系统运转的内部信息、行政、人事、财会、办公服务与后勤保障工作，并负责社（政）团系统的信息化平台建设，暂定名为办公厅。国家级社（政）团系统可暂定名为国家社会（政治）团体工作委员会秘书局，各所属部门具体名称可分别暂定为发展规划局、各社会（政治）团体委员会、教育培训中心、办公厅、专家委员会、内控合规局。

我国国防系统组织体系构成示意图

国防系统主要包括发展规划部门、四总部、内部培训部门、内务部门、专家委员会和内部审计纪检监察部门等 9 个部门。其中发展规划部门负责国防系统的发展规划编制（含预算）和国防系统运行状态调节工作，暂定名为发展规划局；内务部门主要负责国防系统运转的内部信息、行政、人事、财会、办公服务与后勤保障工作，并负责国防系统的信息化平台建设，暂定名为办公厅。国防系统可暂定名为国家国防委员会，具体名称分别为发展规划局、总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部、教育培训中心、办公厅、专家委员会、内控合规局。

（2）我国国家级公共组织支撑保障组织体系的组织构成

我国国家级党务系统组织体系构成示意图

我国国家级内务系统组织体系构成示意图

我国国家级公共组织支撑保障组织体系应主要由党务系统和内务系统构成，相当于国家级公共组织体系的“内当家”。

党务系统主要包括党代会秘书局、发展规划部门、组织部门、宣传部门、统战部门、内部培训部门、内务部门、专家委员会和内部审计纪检监察部门等9个部门。其中发展规划部门负责党务系统的发展规划编制（含预算）和党务系统运行状态调节工作，暂定名为发展规划局；内务部门主要负责党务系统运转的内部信息、行政、人事、财会、办公服务与后勤保障工作，并负责党务系统的信息化平台建设，暂定名为办公厅。国家级党务系统可暂定名中国共产党中央委员会，具体部门分别为党代会秘书局、发展规划部、组织部、宣传部、统战部、教育培训中心、办公厅、专家委员会、内控合规局。

内务系统主要包括发展规划部门、行政采办部门、内部培训部门、内务部门、专家委员会和内部审计纪检监察部门等6个部门。其中发展规划部门负责内务系统的发展规划编制（含预算）和内务系统运行状态调节工作，暂定名为发展规划局；行政采办部门主要负责整个公共组织体系维持正常运转对办公设施（工程）、货物及劳务的采办工作；内务部门主要负责内务系统运转的内部信息、行政、人事、财会、办公服务与后勤保障工作，并负责内务系统的信息化平台建设，暂定名为办公厅。国家级内务系统可以暂定名为国家内务部，具体部门分别为发展规划局、国家行政采办中心、教育培训中心、办公厅、专家委员会、内控合规局。

（3）我国国家级公共组织监督组织体系的组织构成

我国国家级公共组织监督组织体系应主要由考务系统和监察系统构成，相当于国家级公共组织体系的“内部评价监督者”。该监督体系与公共组织以外的公众监督一道，为公共组织体系的合法合规良性运转提供安全保障。

考务系统主要包括发展规划部门、考试部门、评价部门、资格认定部门、内部培训部门、内务部门、专家委员会和内部审计纪检监察部门等8个部门。其中发展规划部门负责考务系统的发展规划编制（含预算）和考务系统运行状态调节工作，暂定名为发展规划局；内务部门主要负责考务系统运转的内部信息、行政、人事、财会、办公服务与后勤保障工作，并负责考务系统的信息化平台建设，暂定名为办公厅。国家级考务系统可暂定名国家公职人员考务委员会，具体部门名称分别为发展规划局、公职人员考试局、公职人员资格认定局、公职人员评价局、教育培训中心、办公厅、专家委员会、内控合规局。

我国国家级考务系统组织架构设置示意图

我国国家级监察系统组织架构设置示意图

监察系统包括发展规划部门、公共信访部门、公共审计部门、公共监察部门、内部培训部门、内务部门、专家委员会和内部审计纪检监察部门等8个部门。其中发展规划部门负责监察系统的发展规划编制（含预算）和监察系统运行状态调节工作，暂定名为发展规划局；内务部门主要负责监察系统运转的内部信息、行政、人事、财会、办公服务与后勤保障工作，并负责监察系统的信息化平台建设，暂定名为办公厅。国家级监察系统暂定名国家公职人员监察委员会，具体部门名称分别为发展规划局、信访局、审计局、稽查局、教育培训中心、办公厅、专家委员会、内控合规部。此外，公共组织发展组织体系和支撑保障体系中各系统以及考务系统中的内部审计纪检监察部门均接受本系统对口指导管理，人员均由本系统派出，人事任免与工资福利由本系统统一核准管理。

四、结语

在我国全面建设小康社会的关键阶段，根据深入贯彻落实科学发展观的总体要求，结合国情，并充分考虑我国政体和国体特点，运用国内外有关现代国家治理理论及实务发展的最新成果，对我国现有公共体系的组织设置进行系统的梳理，并进而对其进行新的整体性设计，

以期对当前职能划分过细过窄、层级过多，专业门类繁多、部门职能综合性不强的我国公共组织体系进行全局性及总体性的合并重组，必将对我国公共领域压缩组织规模、组织机构扁平化以及在公共领域推行全面预算管理、削减公共组织的编制职数、充分发挥公共组织的公共职能、提高公共组织体系的运行效率等一系列目标的顺利实现产生积极作用。

[参考文献]

- (1) 张成福.面向 21 世纪的中国政府再造：基本战略的选择.教学与研究，1999.第 7 期
- (2) 保罗.C.莱特、张秀琴译.持续创新：打造自发创新的政府和非营利组织.中国人民大学出版社,2004.1.
- (3) 陈红太.当代中国政府体系与政治研究法.经济日报出版社，2002.
- (4) 李立明、吴刚.政府创新是全面提高行政效率的重要途径.政治学研究,2001.第 1 期.
- (5) 刘靖华等.政府创新.中国社会科学出版社，2002.
- (6) 李习彬、李亚.政府管理创新与系统思想.北京大学出版社，2002.
- (7) 迈克尔.巴泽雷、孔宪遂等译：《突破官僚制：政府管理的新愿景》，中国人民大学出版社，2002 年
- (8) Moore, M.H., 2003, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, 清华大学出版社，2003 年
- (9) Kamarck, E.C., 2003, "Government Innovation around the World", Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Working Paper, November.

作者简介：

刘国靖.男.(1967.6---)系统工程专业博士.管理学专业博士后;西安政治学院科学发展观研究所研究员.硕士研究生导师.